

# RESTRUKTURISASI KETENAGAKERJAAN DALAM PROSES MODERNISASI BERDAMPAK PERUBAHAN SOSIAL PADA MASYARAKAT PETANI<sup>1</sup>

ROOSGANDHA ELIZABETH<sup>2</sup>

Pusat Analisis Sosial Ekonomi dan Kebijakan Pertanian Bogor

## ABSTRACT

Sugar, one of the commercial plant state commodity for Indonesia; which are the necessary for human being, under any circumstances. But, sugar cane cause the land more tight to get rid of these difficult problems, by conducting “Tebu Rakyat Intensifikasi” programs. These purpose of research, to know about the labor concerning income, trend, and the restructurization become of labor transformation, which were depended the social change on social, economics, culture and politics trend of the sugar cane peasant, at Langkat and Deli Sedang districts, North Sumatera. “P.G” Kuala Madu is the cane industry manufactory, which the “TRI” program’s applied. The labor interaction caused the many social change problems. : “Social change is the significant alteration of social structure through time”. “Social structure means a persistent network of social relationships in which interaction gas become routine and repetitive”. (Harper, 1989). Sugar cane farming system, to increasing sugar cane productivity and farmer (peasant) incomes by “TRI” policy program, and aspect of it for competitive influence ability and sugar selling price in international market and domestic market. The identifying problems of sugar factory such BUMN’s inefficiency ; institution infractions, the weakness or dilated of governance to anticipatory the implication of many other sugar cane problem. Aim, the restructurization on labor of sugar cane farmers need government attended and, the restructurization of sugar factory should be directed to share owning removalment to farmers of sugar cane.

*Keywords: Labor Restructuring, Modernization Process, Social Change, and Peasant Community*

## PENDAHULUAN

### Latar Belakang

Pembangunan di pedesaan merupakan sebagian dari proses pembangunan nasional yang bertujuan untuk meningkatkan pertumbuhan perekonomian wilayah, sekaligus mengindikasikan perubahan terhadap aspek kehidupan sosial ekonomi masyarakat desa. Dampak perubahan yang signifikan meliputi perubahan mata pencaharian, dimana terjadi pergeseran orientasi dari sektor pertanian menjadi sektor industri, jasa dan perdagangan yang berkembang pesat yang terakumulasi dari proses modernisasi dalam perkembangannya. Untuk memulai perkembangan, dalam historis setiap negara terdapat suatu *momen optimal* yang seharusnya mampu diselaraskan dalam berbagai perspektif baik ekonomi maupun sosial dan politik yang senantiasa dikait dengan sektor pertanian sebagai sumber penghidupan (*way of life* dalam perspektif klasik petani) mayoritas penduduk Indonesia.

---

<sup>1</sup> Kajian terhadap Petani Tebu Rakyat Intensifikasi di Kab.Deli Serdang, Sumatera Utara.

<sup>2</sup> d/h Puslitbang Sosek Pertanian (PSE). Bogor.

Dampak positif maupun negatif pembangunan ekonomi nasional yang telah dilaksanakan selama ini terhadap perubahan struktur ekonomi baik nasional maupun pedesaan, dimana terjadi pergeseran baik sektoral, spasial maupun institusional dan proses transformasi ekonomi. Dampak positif terutama pada perkembangan tingkat pertumbuhan pendapatan masyarakat pedesaan yang terkait dengan perubahan kesempatan kerja dan kesempatan berusaha. Dampak negatif seperti pencemaran lingkungan, meningkatnya kecemburuan sosial, munculnya kesenjangan masyarakat desa-kota, khususnya persaingan meraih kesempatan kerja dan pendapatan karena perbedaan produktivitas pertanian dan non pertanian akibat makin terbatasnya lahan usahatani, tingkat pendidikan dan ketrampilan. Bergesernya nilai-nilai dan norma-norma yang selama ini dialiniasi masyarakat desa merupakan dampak negatif pembangunan dalam aspek sosio-kultural akibat tekanan budaya dari para migran. Dampak negatif ini bukannya tanpa alasan. Kalau mau jujur, kita harus lebih mafhum atas rendahnya kualitas SDM pertanian, kondisi pencukupan gizi serta rendahnya proteksi dan jaminan panen dan pasca panen yang tentunya akan mempengaruhi motivasi para petani untuk hasrat berprestasi (*need for achievement*) dalam meningkatkan kuantitas dan kualitas produk pertaniannya.

Konsekuensinya adalah sektor pertanian menanggung beban penyerapan tenaga kerja yang berat yang mengakibatkan produktivitas tenaga kerja sektor pertanian pedesaan lebih rendah dibanding sektor non pertanian di perkotaan. Perbedaan produktivitas tersebut merupakan insentif nyata bagi penduduk pedesaan untuk melakukan migrasi ke kota (urbanisasi); dimana sebagian besar masyarakat pedesaan, yang umumnya masih tergolong miskin terutama para buruh tani, merupakan kelompok yang mengandalkan tenagakerja sebagai sumber produksi. Aspek ketenagakerjaan pertanian yang melibatkan mereka, diharapkan dapat memberi peluang bagi peningkatan pendapatan dan kesejahteraannya (bukan sekedar subsisten belaka).

Industrialisasi pada masyarakat pertanian (agraris) di pedesaan merupakan salah satu penyebab perubahan sosial yang mempengaruhi sistem dan struktur sosial masyarakatnya. Proses industrialisasi diyakini mampu mengubah pola hubungan kerja tradisional menjadi modern rasional. Nilai *gemeinschaft* antar tenaga kerja dalam kehidupan pertanian tradisional berubah menjadi *gesellschaft*. Hubungan antara pemilik dan pekerja (atasan dan bawahan) yang semula bersifat kekeluargaan (ataupun *patron-client*) berubah menjadi utilitarian komersial. Pola silaturahmi hubungan kekeluargaan dalam sistem kekerabatan termasuk frekuensi pertemuan (bertatap muka) akan turut mengalami perubahan.

Terkait dengan pembangunan industri<sup>3</sup>, dalam konteks ini yaitu industri pertanian, program Tebu Rakyat Intensifikasi (TRI), merupakan kebijaksanaan pemerintah di bidang perindustrian gula<sup>4</sup>. Program TRI awalnya berkembang di pulau Jawa sekitar tahun 1975, dan mulai diterapkan di Sumatera Utara sekitar tahun 1986, yaitu: di kabupaten Langkat dan meluas ke kabupaten Deli Serdang (sekitar tahun 1988).

Dalam program ini, pemerintah mengalihkan sistem penyewaan lahan petani menjadi pengusaha sendiri oleh petani di bawah bimbingan pabrik gula (PG) dan BRI sebagai institusi bantuan permodalan (dalam bentuk kredit). Tenaga kerja dari para petaninya merupakan faktor utama yang penting dalam pengusaha pertanaman tebu rakyat, dimana

---

<sup>3</sup> Menurut Schneider (1993), industri merupakan sebuah faktor penting dalam membentuk berbagai masalah sosial yang kompleks; dimana setiap helai jaringan dalam industri adalah menjangkau hampir setiap aspek masyarakat, kebudayaan dan kepribadian.

<sup>4</sup> Tertuang dalam Inpres No.9 tahun 1975.

tenaga kerja merupakan faktor produksi utama pula bagi seorang petani dalam berusaha di bidang manapun. Konsep ini sudah semestinya harus selalu dialiniasi oleh para penyusun dan pembuat kebijakan di negara ini terutama kebijakan di sektor pertanian, di pedesaan. Restrukturisasi ketenagakerjaan yang berhasil guna, bukanlah suatu keniscayaan bila suatu program kebijakan mampu mengaliniasi dan menstimulirnya (beserta dampaknya) dengan tepat dan bijaksana.

Oleh sebab itu, oleh pemerintah sekarang, faktor tenaga kerja menjadi salah satu azas yang mendapat prioritas perhatian dalam program kebijakan di bidang pertanian di pedesaan. Dengan demikian, berkaitan dengan penancangan “Program Revitalisasi Pertanian, Perikanan dan Kehutanan” (RPPK), merupakan perwujudan komitmen Presiden, S. B. Yudhoyono dan wakilnya, M. J. Kalla<sup>5</sup>. Sebagai salah satu janji untuk direalisasikan, program ini menjadi sebagai pernyataan politik pemerintah dimana sektor pertanian sebagai prioritas pembangunan nasional. Pentingnya faktor tenaga kerja tersebut tertuang dalam pengimplementasian program RPPK, yang dilaksanakan dengan *triple track strategy* (“strategi 3 jalur”)<sup>6</sup>.

### **Tujuan dan Manfaat Kajian**

1. Mempelajari karakteristik dan kinerja pola TRI dalam kajian historis.
2. Mempelajari dan pemahaman atas perubahan sosial yang terjadi dalam perkembangan kehidupan sosial ekonomi masyarakat petani terkait dengan restrukturisasi ketenaga kerjaan pada petani TRI.
3. Mempelajari keterkaitan program TRI dengan restrukturisasi ketenaga kerjaan sebagai salah satu proses dalam modernisasi pertanian dengan kemunculan industri pergulaan di bidang pengusahaan tebu rakyat.
4. Sebagai masukan dan sumbangan pemikiran bagi *stake holders* yang berkepentingan baik kepada masyarakat, instansi pemerintahan desa maupun pengusaha dan mendorong penemuan alternatif solusi terhadap dampak pembangunan industri pertanian, dan sebagai bahan referensi dalam pengembangan studi selanjutnya.

## **METODOLOGI**

### **Kerangka Pemikiran**

Intensifikasi merupakan salah satu cara pencapaian produktivitas yang lebih tinggi dengan cara yang lebih efisien; yang penerapannya dalam program TRI sebagai suatu program kebijakan pemerintah untuk meningkatkan produktivitas per satuan luas areal pertanian tebu. Hal ini mungkin tercapai dengan lebih mengkaji penggunaan faktor tenaga kerja yang terserap, ketersediaan modal intensif melalui kredit dari institusi yang diberi wewenang serta kualitas SDM selaku aktor pelaksana maupun aktor terkait

---

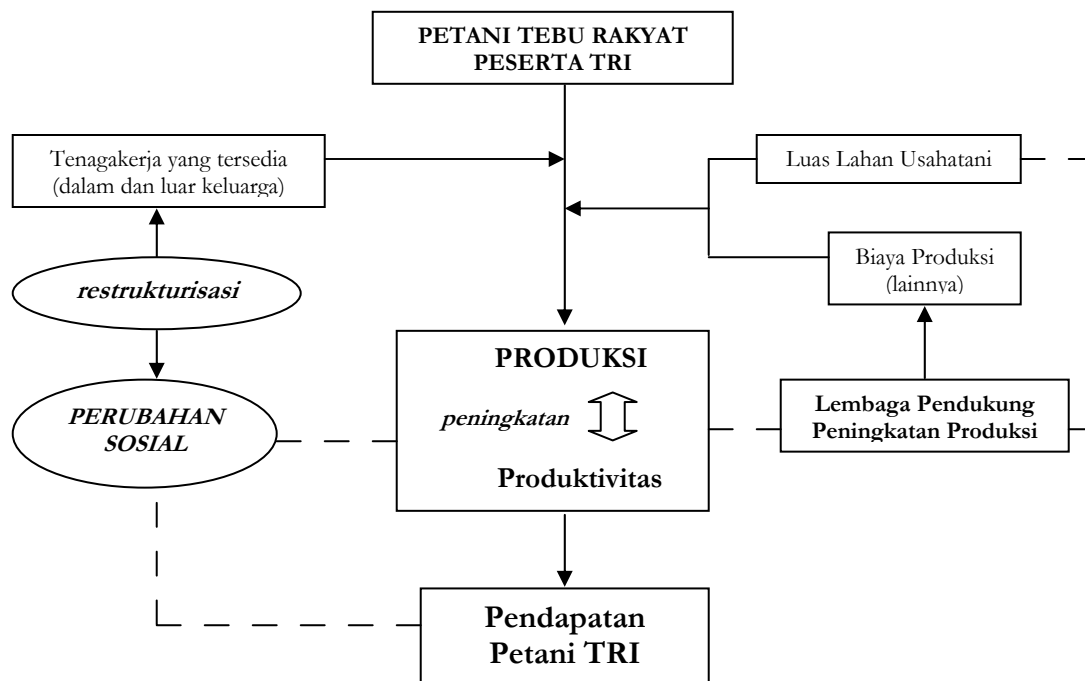
<sup>5</sup> Tanggal 11 Juni 2005; dalam: “Buku Putih Pemilu 2004 –Membangun Indonesia yang Aman, Adil dan Sejahtera”; yang mengagendakan 2 program untuk membangun Indonesia, yaitu: *Pertama*: Program perbaikan ekonomi dan kesejahteraan, meliputi: revitalisasi pertanian dan pedesaan; revitalisasi kelautan dan wilayah pesisir; reforma agraria dan daya saing ekonomi pedesaan. *Kedua*: Program penghapusan kemiskinan, meliputi: pemantapan ketahanan pangan; revitalisasi pertanian dan pedesaan; revitalisasi kelautan dan wilayah pesisir; pengembangan infrastruktur pedesaan dan daerah terpencil.

<sup>6</sup> Berazaskan: *pro-growth*, *pro-employment*, *pro-poor* (keberpihakan pada: pertumbuhan, kesempatan kerja dan kemiskinan/masyarakat miskin).

(penyuluh, pada konteks ini termasuk pabrik gula/PG) dalam pengusahaan suatu usaha (termasuk usahatani), serta pembelian oleh BULOG.

Faktor tenaga kerja dalam usahatani memiliki ciri-ciri yang khas, seperti: kebutuhan akan tenaga kerja dalam usahatani untuk tiap hektarnya tidak berkesinambungan dan merata serta sangat terbatas; kebutuhan akan tenaga kerja dalam usahatani tidak sama, tidak mudah distandarisasi, dirasionalisasi ataupun dispesialisasikan; kebutuhan akan tenaga kerja dari suatu usahatani beraneka ragam dan sering tidak dapat dipisahkan satu sama lain.

Proses pengalihan sistem penyewaan lahan petani menjadi pengusahaan sendiri oleh petani dengan bimbingan PG dan bantuan kredit dari BRI, seperti yang tertuang dalam Inpres No.9 tahun 1975, untuk memantapkan produk gula nasional dan mampu meningkatkan pendapatan petani peserta TRI. Pengembangan industri pergulaan pada TRI, yang terkait dengan proses modernisasi pertanian, membawa dampak seperti terjadinya restrukturisasi untuk lebih mengefisienkan penggunaan tenaga kerja dalam pengusahaan tebu rakyat. Secara skematis, kerangka pemikiran di atas dapat digambarkan dengan sederhana sebagai berikut:



Keterangan skema: —————> = hubungan langsung.  
 - - - - - = hubungan terkait.

Modernisasi mengindikasikan munculnya perubahan dari kehidupan kebersamaan yang tradisional, dalam konteks teknologi (material dan institusi sosial ekonomi masyarakat), ke arah kehidupan bersama yang modern.<sup>7</sup> Restrukturisasi dapat diartikan sebagai salah satu dampak modernisasi pertanian melalui pembangunan industri pertanian di pedesaan terhadap tenaga kerja yang pada intinya terjadi pergeseran dan timbulnya berbagai akibat

<sup>7</sup> Ibrahim (2002).

sebagai dampak ikutan. Bila berbicara mengenai tenaga kerja, maka akan terkait dengan manusianya termasuk kualitas SDM yang berkaitan erat dengan faktor pendidikan dan ketrampilan yang diyakini mampu mempengaruhi daya serap dan motivasi seorang pekerja yang berperan dalam memperlakukan dan memfungsikan suatu pekerjaan baginya. Modernisasi dengan pembangunan sebagai salah satu pendekatan yang berusaha membuat mobilisasi sosial dalam masyarakat secara langsung maupun tidak langsung.

Perubahan sosial sebagai salah satu dampak modernisasi yang terjadi dalam masyarakat, merupakan penjelasan terjadinya peralihan karena perubahan pada struktur sosial yang berlangsung sepanjang waktu.<sup>8</sup> Struktur sosial diartikan Harper (1989) sebagai suatu kejelasan pada jaringan kerja dalam hubungan relasi sosial yang pengaruhnya berlangsung secara rutin dan repetitive.<sup>9</sup>

### **Analisis Data**

Penelitian ini pada dasarnya merupakan suatu pengkajian terjadinya pergeseran akibat restrukturisasi ketenagakerjaan pada pembangunan industri di perkebunan tebu rakyat melalui intensifikasi. Metode yang dilakukan mengutamakan pendekatan kualitatif dan pengamatan semi partisipatif, dan dikarenakan modelnya bersifat induktif, maka peran teorinya tidak seeksplisit dalam penelitian kuantitatif.

Dalam kajian ini dilakukan pengamatan lapang (survei) dan wawancara mendasar (in-depth) terhadap beberapa responden (petani contoh), yang dinilai mempunyai kriteria pendukung yang sesuai atau paling mendekati karakteristik petani yang direncanakan, dengan mempergunakan kuesioner terstruktur sebagai alat bantuan. Kedalaman informasi yang digali baik melalui wawancara lapang maupun dari berbagai kajian literatur merupakan kegiatan utama yang terpenting untuk dapat mencapai tujuan penelitian ini.

## **HASIL DAN PEMBAHASAN**

### **Karakteristik Lokasi dan Responden**

Masyarakat pertanian di pedesaan merupakan kelompok masyarakat yang sebagian besar mengandalkan tenaga kerja sebagai aspek utama sumber/faktor produksi. Salah satu konsekuensi yang harus dihadapi kaum petani dalam proses pembangunan dan modernisasi pertanian adalah terjadinya pergeseran maupun perubahan struktur tenaga kerja pertanian yang merupakan salah satu hasil kinerja restrukturisasi ketenagakerjaan. Pembangunan sebagai proses modernisasi dalam kaitannya dengan transformasi di segala bidang secara signifikan berdampak terhadap perubahan struktur sosial, ekonomi, budaya dan iklim politik dalam masyarakat sebagai mahluk sosial.

Indonesia sebagai negara agraris, pertanian berperan penting dalam perekonomian nasional, sebagai penghasil devisa negara yang terbesar. Sebagaimana besar penduduknya bekerja dan hidup dari sektor pertanian atau dari produk nasional yang berasal dari sektor pertanian. Program Tebu Rakyat Intensifikasi (TRI) berkaitan dengan pembangunan industri pertanian, yaitu di bidang perindustrian gula. Program TRI awalnya berkembang di P. Jawa, yang bermula sekitar tahun 1975. Berhubung semakin sempitnya areal pertanian

---

<sup>8</sup> Harper (1989), menjelaskan bahwa: "Social change is the significant alteration of social structure through time"

<sup>9</sup> "Social structure means a persistent network of social relationships in which interaction has become routine and repetitive". (Harper, 1989).

tebu di P. Jawa, sementara permintaan akan gula sebagai salah satu komoditas komersial unggulan di pasar dunia yang meningkat secara signifikan, serta pengembangan industri pergulaan membutuhkan perluasan areal tanam, maka sekitar tahun 1986 program TRI mulai diterapkan di Sumatera Utara, yaitu: di kabupaten Langkat dan meluas ke kabupaten Deli Serdang sekitar tahun 1988.

Kabupaten Langkat dan Deli Serdang merupakan bagian wilayah di propinsi Sumatera Utara yang letaknya bersebelahan. Sumatera Utara merupakan bagian wilayah Indonesia yang terkenal sebagai perkebunan. Di samping sebagai daerah perkebunan tebu, daerah ini juga merupakan daerah perkebunan karet dan kelapa sawit, dan terkenal sebagai daerah penghasil rambutan. Di antara kedua kabupaten ini terdapat PG Kuala Madu sebagai perusahaan gula milik PTP IX Sei Semayang. Karena letaknya bersebelahan, maka kondisi lingkungan baik dari segi tata guna tanah, distribusi dan karakteristik penduduknya tidak berbeda jauh. Umumnya penduduknya bekerja sebagai petani, baik tanaman pangan maupun perkebunan. Tingkat pendidikan yang dimiliki umumnya relatif baik, karena sudah terjangkau akses ke daerah perkotaan yang memiliki sarana pendidikan lebih memadai.

Dewasa ini dijumpai fenomena menarik dimana seiring dengan pembangunan industri yang pesat maka transformasi tujuan pekerjaan beralih ke bidang jasa dan buruh pabrik. Keadaan ini didukung oleh semakin sempitnya lahan pertanian karena tingginya konversi tanah dari pertanian menjadi non-pertanian serta munculnya persepsi semakin kurang menariknya pekerjaan sebagai petani. Hal ini lazim dijumpai di berbagai daerah yang sedang berkembang. Nafas kehidupan penduduk desa semakin dinamis seiring dengan pesatnya pembangunan wilayah baik di bidang perekonomian, industri dan perdagangan.

### **Aktivitas Ekonomi dan Usahatani Tebu Rakyat, Tinjauan Historis.**

Dalam GBHN (Garis-Garis Besar Haluan Negara), pembangunan pertanian dalam arti luas dilaksanakan melalui usaha intensifikasi, ekstensifikasi dan rehabilitasi yang terpadu, serasi dan merata, yang bukan saja bertujuan untuk ekspor, melainkan juga untuk meningkatkan pendapatan petani. Secara historis, program Tebu Rakyat Intensifikasi (TRI) merupakan salah satu kebijakan pemerintah di masa “Orde Baru”, yang berhubungan dengan pembangunan di bidang perindustrian gula. Sebagai salah satu kebijakan pemerintah, program TRI tertuang dalam Inpres No.9 tahun 1975, yang mengalihkan sistem penyewaan lahan petani menjadi pengusaha sendiri oleh petani dengan pola intensifikasi di bawah bimbingan pabrik gula (PG) dan bantuan kredit dari BRI, serta BULOG yang berperan untuk membeli dan menampung seluruh produksi gula.<sup>10</sup>

Program TRI merupakan salah satu usaha untuk peningkatan produksi gula, sebagai salah satu komoditas komersil dunia, dan meningkatkan pendapatan petani tebu di Sumatera Utara yang dilaksanakan berdasarkan SK Menteri Pertanian pada masa itu<sup>11</sup>, tentang Program Intensifikasi Pertanian dan SK Gubernur Kepala Daerah Tk. I Sumatera Utara<sup>12</sup>, tentang Program Intensifikasi Pertanian di Sumatera Utara. Berdasarkan peraturan hukum tersebut di atas, peneliti mengkaji pola ketenaga kerjaan petani perkebunan tebu rakyat dan perubahan pola yang terjadi baik yang disebabkan proses restrukturisasi dan perubahan sosial dalam masyarakat petani serta pola perekonomiannya.

---

<sup>10</sup> Majalah Gula Indonesia (1986). IKAGI, Usaha Peningkatan Efisiensi Pabrik Gula.

<sup>11</sup> SK Mentan/XI/1989, tanggal 29 Nopember 1989.

<sup>12</sup> SK Gubernur No. 520/031/K/1990, oleh Gubernur KDh. Tk.I Sumut, tanggal 17 Januari 1990.

Beberapa *defenisi* dan *batasan operasional* yang perlu diperhatikan dalam kajian ini, seperti:

1. TRI adalah tanaman tebu rakyat yang dalam usahanya menghasilkan tebu dan gula menerapkan teknologi yang di amjurkan PG dan penyuluh agar dapat meningkatkan produksi dan produktivitas tebu dan pendapatan petani yang dilaksanakan berdasarkan peraturan hukum seperti yang tersebut di atas.
2. Petani TRI merupakan petani tebu dengan pola TRI dan kepemilikan lahan seluas tidak lebih dari 2 Ha.<sup>13</sup>
3. Produksi adalah jumlah tebu siap giling (ton) yang dihasilkan dalam setahun musim tanam per unit lahan.
4. Tenaga kerja menurut ilmu ekonominya adalah merupakan alat kekuasaan baik berupa tenaga jasmani dan pikiran yang ditujukan pada usaha produksi; dimana dalam konteks ini merupakan jumlah tenaga setara HKP/HOK yang dicurahkan untuk menghasilkan produksi dalam usahatani, yang berasal dari dalam dan luar keluarga.
5. Pendapatan petani adalah merupakan penerimaan dari panen tebu siap giling dikurangi dengan seluruh biaya produksi untuk setahun musim tanam (hasil penjualan dikurangi biaya produksi) dalam satuan rupiah.

Dari hasil penelitian lapang, yang dikaji ulang oleh penulis, dapat dikemukakan dalam bentuk tabel, dengan maksud untuk mengakumulasi curahan tenaga kerja dan pendapatan petani tebu rakyat agar dengan mudah menggambarkan perolehan hasil dari penelitian tersebut, seperti yang disajikan berikut ini:

**Tabel 1: Barchart Jadwal Pekerjaan pada tanaman Plant Cane (PC) dan Ratoon Konversi.**

Plant Cane Konversi			Plant Ratoon Konversi		
Uraian Pekerjaan	Umur Tanaman (hari)	HK /Ha	Uraian Pekerjaan	Umur Tanaman (hari)	HK /Ha
Buka kebun.	1-2 bln sebelum tanam	2,00	Menyusun bakar klaras	0 - ...	2,00
Pengolahan tanah.	1 bln sebelum tanam	11,20	Saluran air	0 - ...	3,00
Tanam	0 - ...	19,70	Tanam/kepras	0 - ...	4,00
Cuci parit	0 - ...	4,50	Trash rake/ripper	5 - 10	<i>mesin</i>
Pupuk 1x	saat tanam	5,70	Pupuk	5 - 10	12,10
Herbisida	0 - 5	2,50	Sisip	5 - 15	5,00
Sulam/sisip	21 - 30	2,00	Menyiang 1x	5 - 15	13,80
Menyiang 1x	30 - 40	13,80	Menyiang 2x	30 - 40	13,80
Saluran air	30 - 40	2,25	Cuci parit	30 - 40	1,25
Memupuk 2x	35 - 40	6,30	Membumbun	40 - 45	17,25
Membumbun	40 - 45	17,25	Menyiang 3x	50 - 60	13,80
Menyiang 2x	50 - 60	13,80	Cuci parit	50 - 60	1,00
Saluran air	50 - 60	2,25	Herbisida	70 - 90	2,50
Menyiang 3x	70 - 90	13,80	Klentek 1x	150 - 180	19,70
Klentek 1x	150 - 180	19,70	Klentek 2x	210 - 240	19,70
Klentek 2x	210 - 240	19,70	Tebang	10-12 bulan	<i>borong</i>
Tebang 1x	10 - 12 bulan	<i>borongan</i>			
<b>J U M L A H</b>		<b>156,35</b>	<b>J U M L A H</b>		<b>128,90</b>

**Sumber:** Data sekunder dan primer di analisis.

Keterangan: pekerjaan menyiang dan membumbun dapat diganti dengan mekanisasi.

<sup>13</sup> Kakanwil Deptan Sumut. Pedoman Pembibitan TRI tahun 1990/1991 di prop. Dati.I Sumut..

Secara historis status gula sebagai sebagai salah satu komoditas komersial perkebunan Indonesia yang strategis (selain tebu, juga dilakukan perluasan perkebunan tanaman keras lainnya seperti tembakau, teh, kopi, kakao, karet, kelapa sawit), telah dimulai sejak masa penjajahan Belanda, yang diusahakan secara besar-besaran dengan perluasan perkebunan, sampai-sampai diberlakukannya sistem tanam paksa (*kultur steelsell*). Pengusahaannya dilakukan dalam bangunan ekonomi politik onderneming.<sup>14</sup> Pada masa itu, kehidupan penduduk yang di dominasi oleh struktur yang bersifat feodal, meskipun kefeodalan “Kesultanan daerah Deli” tidak sekental di Jawa, bergeser menjadi struktur hubungan kolonial.

Di masa sekarang ini, walau sistem tanam dan pekerja paksa sudah tidak berlaku lagi, namun konteks hubungan ekonomi politik kolonial (*onderneming*) tersebut masih melekat pada perusahaan-perusahaan perkebunan terutama yang diwariskan dari pemerintahan Belanda. Kebijakan penanaman tebu terus berlangsung dilalukan pemerintah, salah satu programnya adalah melalui TRI, seperti dikemukakan di atas.

Pengamatan terhadap perkembangan areal dan peran perkebunan (baik perkebunan rakyat, swasta, maupun negara), dewasa ini, dalam kontribusinya terhadap gula nasional dapat dikemukakan dalam tabel berikut:

**Tabel 2: Perkembangan dan Peran Perkebunan Tebu terhadap Areal, Produksi dan Produktivitas Gula Nasional.**

Tahun	Jenis Perkebunan	Areal (Ha)	Produksi (ton)	Produktivitas (ton/ha)
2001	Rakyat	173.335 (50,3)	880.145 (46,8)	4,66
	Swasta	106.512 (30,9)	679.928 (39,4)	6,38
	Negara	64.903 (18,8)	239.496 (13,8)	3,69
	Nasional	344.750 (100)	1.727.569 (100)	5,01
2002	Rakyat	174.578 (50,3)	884.617 (46,8)	5,07
	Swasta	107.276 (30,9)	744.266 (39,4)	6,94
	Negara	65.368 (18,8)	262.158 (13,8)	4,01
	Nasional	347.222 (100)	1.891.041 (100)	5,45

Sumber: Malian, A. H. 2004. LHP.

<sup>14</sup> Pelzer, 1985.



**Tabel 3: Perkembangan Areal dan Produksi Tebu di Luar Jawa, Jawa dan Indonesia  
Periode tahun 1991 – 2002.**

Tahun	Luar Jawa		Jawa		Indonesia	
	Areal (000 ha)	Produksi (000 ton)	Areal (000 ha)	Produksi (000 ton)	Areal (000 ha)	Produksi (000 ton)
1990	94,82	425,92	270,16	1.693,59	364,98	2.119,51
1991	97,36	448,37	289,02	1.804,30	386,38	2.252,67
1992	100,94	424,17	303,44	1.873,43	404,38	2.297,60
1993	107,55	540,96	310,19	1.929,34	417,74	2.470,30
1994	112,17	539,93	312,52	1.895,71	424,69	2.435,64
1995	125,25	534,72	308,37	1.557,73	433,62	2.092,45
1996	126,36	534,36	274,94	1.424,97	401,30	1.959,32
1997	128,61	769,09	262,73	1.400,97	391,34	2.196,54
1998	130,92	535,82	245,17	955,70	376,09	1.491,52
1999	130,77	649,17	210,29	854,14	341,06	1.503,31
2000	142,11	825,62	208,95	1.056,96	351,06	1.882,58
2001	132,26	761,31	212,49	966,26	344,75	1.727,57
2002	137,23	866,19	214,01	1.057,64	351,24	1.923,83

Sumber: Malian, A. H. 2004. LHP.

**Tabel 4: Hubungan Luas Lahan, Curahan Tenaga Kerja, terhadap Produksi Responden  
(yang dikonversi) per Ha, di kabupaten Langkat dan Deli Serdang.**

No. Sampel	Luas Lahan (Ha)	TK Tercurah (HOK)	Produksi (ton)
1	0,60	150,60	70
2	0,80	158,59	77
3	0,50	159,04	68
4	0,60	147,60	68
5	0,80	155,80	72
6	0,70	161,33	85
7	1,40	137,97	76
8	1,50	140,83	75
9	2,00	150,40	75
10	0,75	159,00	75
11	1,50	144,23	72
12	2,00	147,65	78
13	0,50	125,50	65
14	2,00	164,65	73
15	1,80	147,23	69
16	0,80	144,90	70
17	1,00	154,03	70
18	0,60	143,12	82
19	1,50	155,65	76,5
20	0,75	158,50	75
21	0,60	148,90	73
22	1,50	142,90	68
23	0,75	162,26	65
24	0,90	158,73	70
25	0,75	146,46	72
26	0,90	147,80	78
27	0,50	151,10	74
28	1,40	138,19	70
29	1,80	150,34	70
30	2,00	156,80	70

<b>Rata-rata</b>	<b>1,80</b>	<b>150,36</b>	<b>73,12</b>
------------------	-------------	---------------	--------------

Sumber: Data primer di analisis.

Produksi rata-rata yang diperoleh petani sampel adalah 73,12 ton tebu giling per hektar per tahun (per musim tanam) dengan kisaran antara 65 – 85 ton. Sementara itu, konversi penerimaan per musim tanam (per tahun) yang diperoleh petani tebu rakyat di kedua kabupaten tahun 1998 – tahun 2002 adalah sekitar Rp. 4 juta hingga Rp. 4,8 juta untuk tanaman tebu awal. Penerimaan sekitar Rp.3,3 juta dengan kisaran antara Rp.3 juta hingga Rp.3,8 juta, untuk tanaman ratoon (kepras) I. Untuk tanaman ratoon II sekitar Rp.2,5 juta dan ratoon III sekitar Rp. 1,5 juta. Untuk tanaman ratoon IV, penerimaan sudah jauh lebih kecil, sehingga berdasarkan pengalaman petani dan dengan mengikuti anjuran pihak PG dan penyuluh, maka tanaman ini kebanyakan sudah harus diganti dengan tanaman tebu awal kembali. Penerimaan ini termasuk tinggi bila dibandingkan penerimaan pada tahun 1988 – tahun 1995, hanya berkisar antara Rp.850 ribu hingga Rp.1,3 juta.

Perbedaan penerimaan yang cukup tajam ini disebabkan karena pada tahun 1998 terjadi peningkatan nilai tukar dolar (valuta asing) terhadap rupiah, dimana *booming* harga melanda komoditas-komoditas perkebunan tanamana keras. Namun hal ini tidak berlangsung lama, karena di akhir tahun 1998, dengan diberlakukannya kebijakan pemerintah mencabut subsidi pupuk yang mempengaruhi pendapatan petani pada tahun berikutnya. Walaupun demikian, pendapatan yang diterima petani di kedua kabupaten termasuk tinggi, dengan membandingkan pendapatan yang diterima oleh petani tebu di pulau Jawa, misalnya di Jawa Timur seperti yang diuraikan dalam tabel berikut ini:

**Tabel 5: Penerimaan Rata-rata Petani Tebu (per Ha) pada Tipe Lahan dan Status Tanaman di propinsi Jawa Timur 1997 – 2001.**

Tahun	Penerimaan Petani (Rp.)				
	Tebu Lahan Tegalan			Tebu Lahan Sawah	
	R-I	R-II	R-III	R-I	R-II
1997	1.502.400	1.890.653	1.676.264	2.531.164	2.530.964
1998	5.389.400	4.999.800	4.516.900	7.151.400	7.148.500
1999	3.515.102	3.426.352	2.815.786	4.987.741	3.805.467
2000	3.872.279	4.098.319	3.783.039	5.849.000	5.133.950
2001	2.793.600	3.583.200	4.973.200	5.400.940	4.720.600
Rata-rata	<b>3.414.556</b>	<b>3.598.650</b>	<b>3.553.038</b>	<b>5.184.049</b>	<b>4.667.896</b>

Sumber: Disbun. Prop. Jatim. 2002.

Keterangan: R-I= tanaman awal; R-II= tanaman ratoon/keprasan.

Tabel 5 di atas menunjukkan bahwa, selain dipengaruhi faktor luas lahan pengusahaan tebu, besaran penerimaan petani juga dipengaruhi oleh tipe lahan dan status tanaman tebu. Selain ketiga faktor tersebut, penerimaan petani masih dipengaruhi oleh pengeluaran untuk biaya non-teknis (misalnya Satpel Bimas, KUD, kelompok tani, berbagai retribusi dan lainnya.; serta beberapa faktor<sup>15</sup> lainnya yang bersifat institusional, antara lain:

- 1) Pola pemasaran tebu relatif terbuka, terutama tebu rakyat murni, dalam arti petani dapat menjual produk yang dihasilkan kepada PG yang mampu membeli dengan harga yang lebih tinggi.

<sup>15</sup> Sudana, et al. (2000).

- 2) Kelembagaan pengelolaan tebu secara berkelompok, mengeluarkan biaya transaksi yang lebih tinggi, karena adanya ketentuan kelompok bahwa kerugian yang dialami seotang petani anggota adalah ditanggung bersama.
- 3) Sistem penjualan kebanyakan dikuasai tengkulak, sebagai pemilik modal, yang merangkap sebagai penyewa lahan, sehingga *bargaining position* (posisi tawar) petani lemah tidak mempunyai karena harga ditentukan para tengkulak.

Dari tabel 5, diperoleh gambaran curahan tenaga kerja di lapang adalah 150,36 HOK per hektar untuk setahun tanam dengan kisaran 125,5 hingga 164,65 HOK, yang tidak berbeda jauh dengan pedoman yang dikeluarkan Kanwil Disbun Sumut yaitu sekitar 156 HOK untuk pertanaman awal (Plant Cane) dan sekitar 129 HOK pada tanaman ratoon (keprasan). Hal ini mengimplikasikan bahwa usahatani tebu hanya membutuhkan alokasi tenaga kerja rumahtangga secara intensif selama lebih kurang 4 – 5 bulan saja per setahun tanam. Hal ini akan mempengaruhi pola dan strategi petani dalam mengalokasikan tenaga kerja mereka di luar usahatani tebu (sekitar 8-9 bulan) yang berkaitan dengan restrukturisasi tenaga kerja mereka ke bidang yang mereka rasa lebih menguntungkan dan jarak waktu yang lebih singkat: seperti pekerjaan di sektor jasa atau buruh pabrik dengan penghasilan nyata harian, mingguan atau bulan.

Bila ditinjau dari pendapatan yang diperoleh tersebut, merupakan suatu nilai penerimaan yang tidak sedikit, namun tidak boleh lupa bahwa nilai tersebut merupakan penghasilan untuk setahun tanam. Bila dikonversi untuk kesehariannya, merupakan suatu nilai penghasilan yang termasuk rendah, apalagi di masa sekarang ini, dimana segala harga kebutuhan hidup termasuk biaya input produksi tidak dapat diprediksikan, demikian juga halnya dengan harga output pertanian yang dihasilkan oleh para petani. Kondisi inilah yang menjadi salah satu kendala dan penyebab semakin tidak menariknya usaha pertanian bagi masyarakat termasuk bagi petani itu sendiri.

Kendala lainnya adalah masih lemahnya daya kerja PG sebagai pusat perhatian industri pergulaan, seperti belum maksimalnya kapasitas giling tebu; belum maksimalnya hasil dari rendemen tebu giling ke level minimalis; belum maksimalnya sistem manajemen PG dalam menangani masalah teknis (pabrik maupun kebun pertanaman) dan non teknis (hubungan sosialisasi di antara PG dengan petani peserta dan masyarakat petani tebu rakyat lainnya). Keadaan ini mungkin juga di latar belakang karena pengelolaan PG lebih terkonsentrasi di pulau Jawa ketimbang di luar Jawa (misalnya PG Kuala Madu, PTP IX Sei Semayang, di Sumatera Utara ini, tidak berbeda jauh dengan PG lainnya di luar Jawa).

Program TRI sangat besar pengaruhnya, yang menyebabkan: perubahan sosial ekonomi petani tebu; perubahan sistem produksi, pemasaran, alokasi sumberdaya dan kodak; serta kelembagaan yang menunjang industri pergulaan. Perubahan tersebut antara lain<sup>16</sup>: 1)terjadinya pemisahan antara sistem produksi dan subsistem pengolahan, dimana kegiatan PG sangat tergantung pada tersedianya bahan baku tebu dari produksi usahatani petani; 2)pengusahaan pertanaman tebu skala besar oleh PG, dengan pola TRI merupakan akumulasi usahatani skala kecil oleh petani, sehingga sangat bergantung pada pilihan petani untuk tetap mempertahankan usahatani tebunya; 3)melibatkan banyak lembaga penunjang, dimana keberhasilan industri gula tergantung pada efisiensi lembaga penunjang tersebut; 4)terjadi perubahan pasar input, output dan modal di pedesaan didasari Inpres No.9 tahun 1975 tersebut.

---

<sup>16</sup> Malian, A. H. et al. (2004).

Di pihak petani sendiri, bersedia ikut serta dalam melaksanakan intensifikasi dalam program TRI adalah dengan pertimbangan akan memperoleh peningkatan hasil yang mengindikasikan peningkatan pendapatan. Dalam pola intensifikasi mendorong peningkatan penggunaan pupuk. Sementara itu, kebijakan subsidi pupuk yang selama ini dicanangkan belakangan ini telah dicabut dengan mengalihkan melalui mekanisme pasar yang mendasari dilakukannya liberalisasi perdagangan pupuk sehingga harga dipasar domestik setara dengan di pasar internasional. Namun disayangkan, keadaan ini bersamaan dengan jatuhnya harga gula di pasar domestik, serta tidak sanggupnya BULOG untuk menampung/membeli semua produksi gula rakyat maupun swasta, yang menyebabkan petani tebu rakyat makin kelimpungan, kecewa, dan merasa dipermainkan oleh pemerintah.

Dari hasil pengamatan penulis, terdapat berbagai permasalahan lain yang menyebabkan terpuruknya industri pergulaan di Indonesia, antara lain seperti: 1)kurangnya jenis dan modifikasi produk olahan gula; 2)kurang efektifnya institusi yang menangani usagatani dan pengolahan; 3)belum optimalnya jadwal tanam, tebang dan giling yang menyebabkan inefisiensi secara teknis; 4)belum oprimalnya kapasitas giling yang menyebabkan inefisiensi pengolahan di pabrik gula; 5)terlalu berfluktuasinya harga gula di pasar dunia; 6) terjadinya persaingan yang timpang yang dihadapi antar industri gula; 7)pemerintah belum mampu bersikap tegas dalam mengangani melimpahnya gula import yang masuk secara legal maupun illegal; 8) pemerintah tidak mampu menjamin pemasaran dan harga gula di pasar dunia; 9)tingginya tariff ekspor yang ditetapkan.

Hal ini didukung oleh berbagai penelitian yang dilakukan para peneliti seperti: hasil kajian yang menunjukkan bahwasanya industri gula tidak menguntungkan secara ekonomis dan tidak memiliki keunggulan komparatif, baik di luar Jawa bahkan di Jawa sekalipun. Namun bila dipilah lebih rinci, tebu tanam di lahan sawah dan lahan kering serta tebu kepresan di lahan kering, menjadi penting dalam penentuan keunggulan komparatif industri gula secara keseluruhan.<sup>17</sup> Hasil Workshop Industri Gula Nasional (2003)<sup>18</sup> menunjukkan identifikasi faktor-faktor penyebab yang berkaitan dengan aspek teknis, seperti teknis budidaya dan tebang angkut, kelembagaan petani, perkreditan, sistem distribusi dan juga kebijakan pemerintah. Pandangan yang didasari permasalahan ini menimbulkan suatu kebutuhan akan suatu upaya revitalisasi bagi industri gula Indonesia.<sup>19</sup>

Penelitian tahun 1999 mengungkapkan kondisi beberapa pabrik gula di Jawa dan luar Jawa yang tidak efisien secara teknis dan ekonomi, yang mengemukakan terjadinya gambaran suram pabrik gula berstatus BUMN terutama terjadi di Jawa. Sebagian besar mesin dan peralatan sudah tua, mutu tebu rendah, pasokan harian kurang, dan kesulitan meningkatkan efisiensinya.<sup>20</sup>

Terpecahnya konsentrasi dan merosotnya minat petani peserta TRI adalah merupakan akibat berbagai permasalahan industri gula nasional dan kendala seperti yang mereka alami di atas, terlebih setelah pemerintah mencabut program kebijakan sistem dan pola tanam TRI melalui Inpres No. 5 tahun 1998. Sejak itu, petani bebas menentukan sendiri jenis komoditas perkebunan yang dirasa paling menguntungkan untuk mereka ushai. Hal ini menyebabkan perubahan struktur pola tanam tebu di Indonesia<sup>21</sup>, menyebabkan makin

---

<sup>17</sup> Rusastra, et al. (1999).

<sup>18</sup> Dalam Malian, A. H, et al. (2004).

<sup>19</sup> Dikaji penulis dalam tulisan yang lain.

<sup>20</sup> Sawit, et al. (2003). Erwidodo (2004).

<sup>21</sup> Arifin. (2000).

tingginya tingkat peralihan tenaga kerja ke sektor lain (non-pertanian). Hal ini menimbulkan pemikiran untuk perencanaan proses restrukturisasi ketenaga kerjaan oleh para petani tebu rakyat, antara lain seperti: mengusahakan tanaman lain yang lebih produktif dan jangka waktu pengusahaannya yang relatif singkat dan ringkas, tidak terlalu tergantung pada peran faktor institusi kelembagaan. Seiring dengan konteks tersebut, perubahan sosial maupun ekonomi yang telah terjadi pada masyarakat petani tebu rakyat seperti yang telah dikemukakan sebelumnya, tidaklah dapat diabaikan begitu saja.

### **KESIMPULAN DAN IMPLIKASI KEBIJAKAN**

Berbagai permasalahan lain yang menyebabkan terpuruknya industri pergulaan di Indonesia, di samping faktor internal dan eksternal institusi industri gula itu sendiri, antara lain seperti: 1)kurangnya modifikasi dan jenis produk olahan gula; 2)kurang efektifnya institusi yang menangani usahatani dan pengolahan; 3)belum optimalnya jadwal tanam, tebang dan giling yang menyebabkan inefisiensi secara teknis; 4)belum oprimalnya kapasitas giling yang menyebabkan inefisiensi pengolahan di pabrik gula; 5)terlalu berfluktuasinya harga gula di pasar dunia; 6) terjadinya persaingan yang timpang yang dihadapi antar industri gula; 7)pemerintah belum mampu bersikap tegas dalam menangani melimpahnya gula import yang masuk secara legal maupun illegal; 8) pemerintah tidak mampu menjamin pemasaran dan harga gula di pasar dunia; 9)tingginya tariff ekspor yang ditetapkan.

Berdasarkan permasalahan tersebut, pemerintah diharapkan mampu sesegera mungkin mengantisipasinya dengan menyusun dan melaksanakan suatu program kebijakan dengan berlandaskan peraturan-peraturan terkait, yang menjamin terlaksananya penyelesaian permasalahan tersebut.

Industri gula tidak menguntungkan secara ekonomis dan tidak memiliki keunggulan komparatif, baik di luar Jawa bahkan di Jawa sekalipun. Namun bila dipilah lebih rinci, tebu tanam di lahan sawah dan lahan kering serta tebu kepresan di lahan kering, menjadi penting dalam penentuan keunggulan komparatif industri gula secara keseluruhan.

Berbagai permasalahan pergulaan nasional memunculkan suatu kebutuhan akan suatu upaya revitalisasi bagi industri gula Indonesia, mungkin saja bukan merupakan suatu jalan keluar bila tidak disusun dan direncanakan serta dielaborasi sebijak mungkin berkaitan dengan berbagai sektor.

Pemerintah diharapkan mampu mengantisipasi dan mengakomodasikan proses restrukturisasi ketenaga kerjaan oleh para masyarakat petani tebu rakyat, dimana perubahan sosial maupun ekonomi yang telah terjadi sebagai dampaknya pada mereka, bukanlah sebagai suatu keniscayaan semata.

### **DAFTAR PUSTAKA**

- Dewan Gula Indonesia. 1999. Restrukturisasi Gula Indonesia. April 1999. Jakarta.
- Arifin, B. 2000; 2004. Kebijakan Produksi dan Perdagangan Gula Nasional. Pros. Kebijakan Industri Gula Indonesia. Juli 2000; Pebr. 2004. Surabaya.
- Etzioni, E – H. and Amitai E. (eds). 1973. Social Change Sources, Patterns, and Consequences. New York: Basic Books, Inc. (pp.1-174).

- FAO. 1984. Pedoman Management Usahatani. Yasaguna. Jakarta.
- Hagen, E. 1962. On The Theory of Social Change: ... . The Dorsey Press, Inc.
- Harper, C. L. 1989. Exploring Social Change. New Jersey: Prentice Hall.
- Hayami, Y & M. Kikuchi. (1987). Dilema Ekonomi Desa. Obor, Jakarta.
- Husken, F. 1998. Masyarakat Desa Dalam Perubahan Zaman. Grasindo. Jakarta.
- Kanwil Distan, Sumut. 1990. Pedoman Pembinaan TRI tahun 1990/1991. Bag Humas.
- Kasryno, F. 1984. Perkembangan Penyerapan Tenaga Kerja Pertanian dan Tingkat Upah. Pembangunan Ekonomi Pedesaan. Jakarta.
- Kasryno, F.& J. F. Stepanek. (1985).Dinamila Pembangunan Pedesaan. Obor dan Gramedia, Jakarta.
- Kuntohartono, T. 1984. Perkebunan Indonesia Di Masa Depan. Agro Ekonomika. Jakarta.
- Laeyendecker, L. 1983. Tata, Perubahan dan Ketimpangan. Suatu Pengantar Sejarah Sosiologi. Gramedia (hal.350-360). Jakarta.
- Laurer, R. H. 2001. Perspektif Tentang perubahan Sosial. Rineka Cipta. Jakarta.
- Lembaga Penelitian IPB. 2002. Studi Pengembangan Agribisnis Pergulaan Nasional. Kerja Sama antara Ditjen Bina Produksi Perkebunan dengan KP. IPB. Bogor.
- Majalah Gula Indonesia. 1986. Usaha Peningkatan Efisiensi PT. PG. IKAGI. Vol. XII/4. Jakarta.
- Malian, A. H. et al. 2004. Revitalisasi Sistem dan Usaha Agribisnis Gula. LHP. PSE. Bogor.
- Pakpahan, A. 2002. Membalik Arus dan Gelombang Sejarah Perkebunan di Indonesia. Kumpulan Makalah. Br.Siang. Bogor. (akan diterbitkan).
- Pakpahan, A.. 2005. Bekerja Bermartabat dab Sejahtera. Membangun Pertanian Indonesia. H.AI. IPB.
- Pelzer, K. J. 1985. Toeian Keboen dan Petani, politik Kolonial dan Perjuangan Agraria Di Sumatera Timur (1863 – 1947). Sinar Harapan. Jakarta.
- Rusastra, I. W. et al. 1999. Keunggulan Komparatif, Struktur Proteksi dan Perdagangan Internasional. IPB. Bogor.
- Sawit, M. H. 2001. Industri Gula Di Persimpangan Jalan. Jurnal Ek.dan Bisnis vol.16/2. UGM. Yogyakarta.
- \_\_\_\_\_.et al. 2003. Penyehatan dan Penyelamatan Industri Gula Nasional. AKP vol.1/3. PSE. Bogor.
- Schoorl, J. W. 1980. Modernisasi. Gramedia. Jakarta.
- Sudana, W. et al. 2000. Dampak Deregulasi Industri Gula terhadap Realokasi Sumberdaya Produksi Pangan dan Pendapatan Petani. PSE. Bogor.
- Sztompka, P. 2004. Sosiologi Perubahan Sosial. Prenada. Jakarta.
- Taylor, S. J.. R. Bogdan.(1984). Introduction To Qualitative Research Metods. John Willey & Sons.
- Weiner, M. 1980. Modernisasi Dinamika Pertumbuhan. UGM. Press. Yogyakarta.

Wertheim, W. F. 1999. Masyarakat Indonesia Dalam Transisi: Studi Perubahan Sosial.  
Tiara Wacana Yogya. Yogyakarta.

